



**Ministério do Meio do Meio Ambiente, dos  
Recursos Hídricos e da Amazônia Legal**

**Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos  
Recursos Naturais Renováveis**

**Integração de Unidades de  
Conservação com as Populações**

**Marco Institucional**

**Núcleo Temático de Integração de  
Unidades de Conservação  
com as Populações  
DIREC/DEUC/DIMAN/DICOE**

**Brasília-DF, maio de 1997**

# NÚCLEO TEMÁTICO DE INTEGRAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM AS POPULAÇÕES

## Sumário

Apresentação, 03

1. Introdução, 04

2. Populações que Interagem na U.C., 04

3. Unidades de Conservação Federais, 06

4. Integração de Unidades de Conservação Federais com as Populações, 07

5. Núcleo Temático de Integração de U.C. com as Populações, 08

6. Considerações Finais, 09

## NÚCLEO TEMÁTICO DE INTEGRAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM AS POPULAÇÕES

### **Apresentação**

Este documento foi elaborado com objetivo de definir conceitualmente a abrangência do trabalho do Núcleo Temático de Integração de Unidades de Conservação com as Populações, bem como, sugerir diretrizes a serem adotadas pelo IBAMA.

Contou com a colaboração dos participantes do I Encontro Temático de Integração de Unidades de Conservação com as Populações, realizado no Parque Nacional Chapada dos Veadeiros/GO, no período de 04 a 08 de abril de 1997.

Ele é voltado, inicialmente, para os técnicos da DIREC, Chefes de U.C. e demais servidores das Unidades Descentralizadas deste Órgão.

# NÚCLEO TEMÁTICO DE INTEGRAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM AS POPULAÇÕES

## 1. Introdução

A temática de integração de Unidades de Conservação com as Populações que interagem nas mesmas resulta de processos históricos e contextos sócio-econômico-ambientais distintos, gerando uma realidade complexa. Isso nos obriga a um momento de reflexão sobre a amplitude da temática e as possíveis linhas institucionais a serem seguidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em especial a Diretoria de Ecossistemas, através dos Departamentos de Unidades de Conservação e de Vida Silvestre. Essa reflexão, ocorre no momento em que diversas esferas da sociedade discutem questões relacionadas direta ou indiretamente com a presença humana em áreas protegidas de uso indireto. Exemplo disso é a apreciação pelo Congresso Nacional do Projeto Substitutivo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, os debates promovidos pelas ONGs, a preocupação do Estado quanto a forma de gestão de áreas protegidas, quando da sua reforma, e a incorporação, por parte do IBAMA, da terminologia: ações sócio-ambientais.

Diante disso, faz-se necessário definir junto aos demais organismos governamentais e a sociedade qual a abrangência e os limites da ação dessa Diretoria nessa temática, quem são as populações objeto desse trabalho e qual o nosso compromisso junto as mesmas; e, principalmente, como associar o desenvolvimento econômico, que em algum momento as atingiu ou as atingirá, com os objetivos das Unidades de Conservação, causando o mínimo de impacto tanto para as populações quanto para a biodiversidade.

Esta perspectiva será desenvolvida em duas etapas: na primeira, tentaremos alcançar a abordagem do tema em seu sentido mais genérico, enquanto na segunda, buscaremos maior profundidade no tratamento da temática — incluindo temas específicos.

## 2. Populações que Interagem na UC

Observamos distintos graus de complexidade, gerados tanto pela interação Estado - populações - bioma, quanto pelas especificidades étnicas e culturais de cada grupo, e ainda, pela relação histórica do IBAMA com essas populações.

Dessa forma, podemos enumerar distintas categorias de populações sócio-étnico-culturais que mantêm diferentes formas de interação com a U.C. ou não, mas que ao serem tratadas por nós, devem ter consideradas as suas diferenças culturais:

### a. Populações Tradicionais

Nesta etapa de elaboração deste documento, adotaremos populações tradicionais em referência: aos Ribeirinhos da Amazônia, aos Pescadores do litoral, aos Agricultores de subsistência do planalto central e aos Extrativistas em geral. Lembrando que, esta categoria poderá ser revista posteriormente.

As populações tradicionais diferenciam-se da sociedade nacional, pelo grau de atuação no meio, de inserção na economia e exercício que fazem da cidadania. Em primeiro lugar, devemos ressaltar que, em alguns casos, que as suas práticas extrativistas e/ou de agricultura de subsistência, adaptadas aos respectivos ecossistemas, influenciaram no grau de conservação da biodiversidade de algumas áreas, que posteriormente foram transformadas em U.C. por seus atributos naturais.

## NÚCLEO TEMÁTICO DE INTEGRAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM AS POPULAÇÕES

A condição geográfica marginal dessas populações em relação a presença do Estado impossibilita a sua inserção direta na economia, o que só ocorre mediante a integração em programas sociais que visam a sua participação econômica na sociedade, ou pela negociação com os atravessadores.

O exercício da cidadania não é diferente pelo mesmo motivo. Diante da ausência de Instituições Públicas, a existência de muitas populações é ignorada ou diminuída e somente quando o Estado torna-se presente é que estas populações passam a exercer seus direitos e a cumprir seus deveres. Uma das formas de efetivar a presença do Estado junto a estas populações tem sido as U.C., não que seja este seu objetivo, mas os atributos de representatividade necessários a sua criação, normalmente estão em áreas menos ocupadas ou excluídas do desenvolvimento econômico.

A U.C. por ser a única presença do Estado na região passa a ter importante papel junto a estas populações, pois diferentemente do tratamento dado a um proprietário que mantém vínculo produtivo com a sua propriedade, estes grupos possuem relações simbólicas com o ambiente e sobrevivem a partir dos recursos naturais do mesmo.

### b. Índios

A política indigenista que garante a esse grupo direitos específicos e que não considera as populações que incorporaram valores perniciosos da sociedade nacional, e ainda, daqueles que sob a conveniência usufruem da condição de ser índio ou não, tem revelado-se complexa diante das demais instituições que fazem interface com as mesmas, entre as quais o IBAMA. Por outro lado, temos índios que migram para áreas protegidas expulsos pelo poder econômico ou sob a conveniência de serem áreas públicas ainda detentoras de recursos naturais já degradados em suas terras. E, ainda, de alguns segmentos da sociedade organizada que defendem não haver incompatibilidade entre a conservação e a presença humana.

Diante de tantos casos distintos devemos lembrar que os problemas fundamentais são:

- ações da FUNAI e do IBAMA não planejadas conjuntamente, o que criou situações de concorrência e/ou animosidade entre ambos;
- legislação indígena e ambiental não consolidada, ocasionando dúvidas em sua aplicabilidade por parte dos órgãos;
- falta de comprometimento em ações integradas que visem o fortalecimento de todas as categorias de áreas, sejam indígenas ou ambientais;
- no âmbito das Áreas Indígenas e das Unidades de Conservação, a necessidade de convívio entre as Instituições citadas tem ocasionado o estabelecimento de acordos informais que possibilitam o cumprimento parcial dos seus objetivos sem que obtenham os resultados esperados.

### c. Negros

Com a Constituição Nacional promulgada em 1988, houve garantias de direitos aos remanescentes de quilombos. Com isso, tem havido uma série de ações no âmbito das U.C. para encontrar soluções conciliatórias entre as populações negras em interação com as mesmas e as restrições destas, tal como o fortalecimento comunitário e a busca de alternativas economicamente viáveis e sustentáveis. Haja vista, os casos da Reserva Biológica Rio Trombetas (Floresta Amazônica), Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (Cerrado), Área de Proteção Ambiental de Cairuçu (Floresta Atlântica).

## NÚCLEO TEMÁTICO DE INTEGRAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM AS POPULAÇÕES

### d. Grandes e Médios Proprietários Rurais

Esta categoria possui particularidades diante das demais, pois estão inseridas no mercado formal e possuem expressivo poder de negociação com o Estado.

Como não necessitam de apoio para sua inserção no mercado ou para melhoria da sua qualidade de vida, a ação do IBAMA junto aos mesmos poderá estar associada, além da fiscalização, à regularização fundiária e à difusão de práticas sustentáveis para o uso dos recursos naturais em suas propriedades, possibilitando assim, a parceria na conservação da biodiversidade através da ampliação das áreas conservadas e reposição da Reserva Legal (parágrafo 2º, Artigo 16, Lei nº 4.771/65), gerando maior consciência ambiental.

### e. Aglomerados Urbanos

A noção de conservação orientada pelo IBAMA de integridade das características naturais para as U.C. próximas a aglomerados urbanos tem-se descaracterizado ao longo dos anos, devido ao fato de que algumas dessas áreas, antes de se tornarem U.C., eram vistas pelo público local como áreas de lazer ou contemplação da natureza. E, mesmo após a criação destas, não houve ações eficazes que alterassem essa concepção.

A possibilidade de reverter essa situação parte da articulação entre instituições públicas federais, estaduais e municipais em ações interinstitucionais nos diversos âmbitos da problemática ambiental da U.C.

### 3. Unidades de Conservação Federais

As Unidades de Conservação — U.C., com o objetivo de conservar parcelas representativas da biodiversidade brasileira, funcionam como estruturas nacionais que ao promoverem o controle dos recursos naturais, algumas vezes geram impactos sobre as populações que mantêm interação com as mesmas.

Muitas pessoas questionam o tamanho e a quantidade de áreas protegidas existentes sem compreenderem os motivos de sua criação. Inicialmente, devemos lembrar que para o tamanho do nosso território e a nossa diversidade biológica, a quantidade de U.C. existentes é insuficiente para garantir a integridade dos nossos biomas para posteridade. A necessidade de áreas protegidas para garantir a eficiência do Sistema obriga o envolvimento integrado das diversas esferas do poder público, dos segmentos da sociedade organizada e do setor privado.

As Unidades de Conservação, em função de suas múltiplas categorias, têm níveis distintos de controle ao acesso e ao uso dos seus recursos naturais, o que gera relações diferenciadas com as populações que interagem com as mesmas. De forma geral, estas categorias agrupam-se quanto a sua finalidade:

- Uso Indireto: Estações Ecológicas, Parques Nacionais, Reservas Biológicas, Reserva Ecológica, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, por exemplo;
- Uso Direto: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico (também podendo ser de uso indireto), por exemplo.

As Unidades de Conservação de Uso Indireto não permitem a presença humana no seu interior ocasionando casos conflitantes devido a algumas questões não terem sido resolvidas: regularização

## NÚCLEO TEMÁTICO DE INTEGRAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM AS POPULAÇÕES

fundiária, invasão da Unidade, entre outros.

Já nas categorias de Uso Direto, a presença humana no seu interior é permitida, sendo que o ordenamento do espaço dá-se segundo o Zoneamento Ecológico-Econômico. A associação do uso dos recursos naturais com a conservação da biodiversidade ocorre através da gestão participativa, do envolvimento interinstitucional local e da busca de alternativas econômicas sustentáveis através de ações sócio-ambientais.

### 4. Integração de Unidades de Conservação Federais com as Populações

A complexidade dessa questão baseia-se tanto no fato que as populações, quando não são invasoras, já residiam nessas áreas antes da criação da Unidade, quanto no fato de suas práticas integradas ao ecossistema ocasionarem, em alguns casos, a conservação dos atributos de representatividade necessários a criação da UC. E, ainda, que a partir da criação da Unidade, a legislação obriga a retirada daquelas populações do interior das U.C. de uso indireto.

Outro lado do problema são as populações que residem na Zona de Transição (antigamente denominado de Entorno). Estas, para garantirem a sua subsistência ou aumentarem a sua renda, acabam interagindo de forma impactante nas Unidades de Conservação. Esta prática é considerada legítima para muitos grupos devido a sua presença ser anterior a criação da Unidade, e os recursos serem necessários para sua subsistência ou para atender as suas novas demandas.

A interface das Unidades de Conservação com as populações, vem sendo gradativamente amadurecida dentro do IBAMA, em consequência dos resultados positivos obtidos em algumas U.C.. As ações desse órgão nas U.C. junto às populações eram orientadas apenas para regularização fundiária, fiscalização e educação ambiental, ocasionando o distanciamento das populações dos objetivos de conservação da biodiversidade.

Encontram-se, hoje, diferentes percepções e práticas dessas populações junto às U.C. segundo o tratamento recebido do IBAMA no passado. Sob o signo da repressão e do autoritarismo as populações dificilmente compreendiam ou aceitavam que aqueles recursos naturais antes utilizados para sua sobrevivência e que na sua percepção de mundo — naquele contexto local — eram tidos como abundantes ou infinitos, passassem a lhes ser indisponíveis com vistas a sua conservação para o futuro. Enquanto que aquelas, tratadas sob o signo da participação, da conscientização, do fortalecimento e da busca de alternativas, fruto de uma postura institucional mais sensível a ações sócio-ambientais, buscavam soluções a médio e longo prazos que contemplassem as demandas dos grupos sociais conciliadas com a conservação da biodiversidade.

Portanto, na medida em que o amadurecimento institucional revela que as populações em interação com as U.C. são partes intrínsecas do processo de conservação e que, quando integradas, tornam-se importantes parceiras na consolidação das Unidades, tem-se buscado fortalecer o seu exercício de cidadania e a sua inserção na sociedade nacional através da busca de alternativas de melhoria da qualidade de vida, cujos impactos ao meio ambiente fossem eliminados ou minimizados, associando-se a isso projetos de educação ambiental e a articulação para implementação dos serviços públicos básicos.

A questão central da temática de interação das U.C. com populações está em: Como conservar a biodiversidade nas áreas representativas de biomas ou de utilização racional e sustentada, frente a crescente necessidade de exploração dos recursos para sobrevivência, causada tanto pela demanda de

## NÚCLEO TEMÁTICO DE INTEGRAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM AS POPULAÇÕES

mais bens de consumo, quanto pelo próprio crescimento demográfico e da melhoria da qualidade de vida dessas populações?

Essa questão não pode ser respondida de forma geral, pois cada caso é particular. Portanto, busca-se traçar linhas gerais que possam delinear possíveis soluções para cada caso.

Existe a tendência de reduzir a solução dos problemas sociais, no caso das populações tradicionais, à propriedade da terra sem considerar as particularidades sócio-culturais de cada população e sua interação com o bioma. Existem, tanto locais onde o vínculo à terra está associado à propriedade ou a ocupação (posse), quanto locais onde ele está associado ao uso constante da terra, sem, com isso, entrarmos no mérito legalista da propriedade da terra.

A relação população - recursos naturais é estabelecida através das interações desenvolvidas ao longo do tempo, intermediadas pelos valores culturais e pelas pressões dos poderes político e econômico. Como resultado dos processos históricos, percebemos que a ocupação e o uso tradicional, em algumas regiões, podem ser consideradas como contribuições para a conservação da biodiversidade. Percebe-se então, que o processo de integração desses modelos tradicionais com o modelo de crescimento/desenvolvimento econômico gera o elemento diferenciador da nova relação com a biodiversidade: o uso sustentável.

### 5. Núcleo Temático de Integração de Unidades de Conservação com as Populações

Muito embora, as Unidades de Conservação de uso indireto estejam ligadas ao Departamento de Unidades de Conservação — DEUC e as de uso direto estejam ligadas a Divisão de Conservação de Ecossistemas — DICOE, foram as experiências oriundas tanto do conjunto desses setores, quanto das próprias Unidades de Conservação, e ainda, de projetos de fora ou não do IBAMA — CTA/AC, Mamirauá, CNPT, entre outros — que vêm contribuindo para a reflexão institucional sobre a temática.

O IBAMA, em acordo com a sociedade e com os instrumentos legais — Legislação Ambiental e a Convenção Sobre a Diversidade Biológica — e objetivando incorporar a temática de populações em interação com as U.C., criou em maio de 1996 o Núcleo Temático de Integração de U.C. com as Populações. Este Núcleo, com base em experiências espontâneas e bem sucedidas desse Instituto junto às populações, tem buscado identificar, articular, apoiar, fomentar, desenvolver, sistematizar, internalizar e multiplicar as experiências e ações que minimizem os impactos dessas populações sobre as U.C. e vice versa.

Em linhas gerais, a missão do Núcleo é conciliar os diferentes interesses das populações e entidades representativas locais quanto às U.C. e suas zonas de transição e influência, buscando soluções, a longo prazo, aos interesses da conservação da natureza e do desenvolvimento sustentável.

#### Das Diretrizes:

- Desenvolver projetos de integração com populações, tendo por base experiências piloto bem sucedidas.
- Oferecer alternativas econômicas sustentáveis, viáveis e auto-gerenciadas, garantindo o exercício da cidadania, respeitando a cultura, idéias e valores das populações e o papel de cada gênero como agente ativo no processo social dentro dos objetivos da U.C.;

## NÚCLEO TEMÁTICO DE INTEGRAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM AS POPULAÇÕES

- Articular junto às demais instituições, a nível local, através da Unidade de Conservação, ações que visem garantir às populações uma melhor qualidade de vida.

### 6. Considerações Finais:

Quanto às ações do Núcleo:

- devem ser participativas, educativas e emancipativas, não havendo espaço para descontinuidade e para o assistencialismo — através da participação e da educação deve-se promover a emancipação e o exercício da cidadania, apoiando dessa forma a inserção das populações na sociedade nacional;

- devem considerar os fatores sócio-dinâmicos prejudiciais à conservação da biodiversidade, como por exemplo, o crescimento demográfico e suas conseqüências. Portanto, devem ser implementadas ações planejadas a longo prazo que conciliem a conservação com a melhoria da qualidade de vida;

- o sucesso do processo de integração está relacionado à viabilidade e aceitação das alternativas econômicas que possam garantir a melhoria das condições de vida atuais e que possibilitem que aqueles interessados também possam buscar alternativas mais rentáveis em outros lugares.

- o IBAMA como órgão gestor das U.C. federais tem a responsabilidade de responder à sociedade com uma política adequada à conservação sem impactos sociais negativos;

Quanto à temática indígena:

- no âmbito institucional (FUNAI e IBAMA), faz-se necessário o estabelecimento de procedimentos de ações conjuntas internas e externas que viabilizem uma postura única de Estado e o efetivo cumprimento dos objetivos de cada órgão. Este estabelecimento pode dar-se através de ações conjuntas: em Brasília, visando a consolidação das duas legislações e a internalização dos procedimentos institucionais de um órgão para o outro, e, em Áreas Indígenas e U.C. que possam servir de experiências pilotos de gestão integrada que repercutam no alcance e fortalecimento dos objetivos institucionais.

- há a necessidade de mudanças:

- legais: visando a um posicionamento do Congresso Nacional e do Poder Judiciário sobre os limites e as interfaces da Política Ambiental e da Política Indigenista;

- institucionais: visando maior envolvimento e conhecimento sobre as temáticas de ambas instituições, e com o objetivo de agir conjuntamente a curto prazo;

- junto aos grupos indígenas: buscando o comprometimento desses com os objetivos das U.C.

Quanto às parcerias:

a) Com as populações:

Existem dois aspectos a considerar. O primeiro é que a ação do IBAMA, quando limitadora quanto ao acesso aos recursos naturais, inviabiliza potenciais parcerias.

No segundo, as populações, ao perceberem a UC como uma alternativa de renda ou a sua

## NÚCLEO TEMÁTICO DE INTEGRAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COM AS POPULAÇÕES

importância, têm-se demonstrado eficientes parceiros na fiscalização, educação ambiental, entre outros.

b) Com as Organizações Governamentais - O.G.:

As O.G. têm obrigações legais e áreas de atuação específicas, devendo, dentro de suas competências serem obrigatoriamente envolvidas. Não podemos assumir papéis não contemplados em nossos objetivos institucionais. Mas, podemos articular com as instituições responsáveis por determinados serviços a implementação destes para que possamos atingir o nosso trabalho com maior eficiência.

c) Com as Organizações Não-Governamentais - ONGs:

As ONGs conveniadas têm se revelado importantes parceiras na conservação ambiental. Porém, algumas, após firmarem compromissos junto ao IBAMA, modificam sua postura, passando a difundir como seu o trabalho que, na maioria dos casos, é financiado com recursos desse órgão. Assim, faz-se necessário a adoção de posturas mais rigorosas junto às ONGs conveniadas, tais como instrumentos de controle adequados.